

УДК 342

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИЗМА В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ

**П.В. Соловьёв,***старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права,  
Полоцкий государственный университет*

Демократизм – один из центральных принципов нормотворчества. Принцип демократизма закреплён в ст. 1 Конституции Республики Беларусь, где определено, что Республика Беларусь является демократическим государством. Указанное положение непосредственно развивается в иных статьях Конституции: единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ (ч.1 ст.3); народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (ч.2 ст.3); демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений (ч.1 ст.3) [2] и целый ряд других конституционно-правовых институтов, закреплённых в Основном Законе, и выступающих необходимыми составляющими демократического государства.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [5], закрепляя принципы нормотворчества, принцип демократизма не использует. Однако определяет, что нормотворческая деятельность осуществляется на принципе защиты прав и свобод, законных интересов граждан (абз.5 ст.7). Аналогичным образом проект закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [8] к основным принципам нормотворческой деятельности относит принцип защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства (абз.5 п.1 ст.6), при этом законодательно определяет его содержание: «нормотворческие органы (должностные лица) при планировании, подготовке, принятии (издании) и реализации нормативных правовых актов учитывают мнение населения республики и интересы его различных групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений» (п.5 ст.6).

Конституционный Суд Республики Беларусь в своих правовых позициях категорию «демократия» использует лишь путем отсылки к ст.1 Конституции: Республика Беларусь – демократическое государство. При этом содержание данного понятия суд не раскрывает.

В юридической литературе посвящённой проблемам нормотворчества принцип демократизма обозначается, как изучение социальных интересов и возможности их выражения в сфере правотворчества, учёт общественной поддержки проектов правовых актов, широкое привлечение граждан к правотворческой деятельности, выражение в нормах права воли населения [6, с.402; 4, с.45].

Главное предназначение принципа демократизма – максимально полно выявить и отразить в праве социальный заказ по нормативному регулированию тех или иных общественных отношений.

Представляется более верным использование в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» термина «принцип демократизма», а не формул «принцип защиты прав», «учет мнения населения республики». Поскольку принцип демократизма не ограничивается лишь учетом мнения граждан. Ведь учесть мнение – это не то же самое, что принять позицию населения, учет мнения предполагает лишь корректировку окончательного решения с учетом мнения населения. Принцип демократизма, главным образом, предполагает воплощение в нормах права воли большей части народа с учётом прав интересов меньшинства.

Реализация указанного принципа состоит в широком использовании институтов народовластия: формирование населением представительных органов, наделенных нормотворческими полномочиями; общественное обсуждение проектов правовых актов; участие представителей общественности при разработке правовых актов; проведение референдумов – как высшее проявление демократизма нормотворчества.

Нормотворчество соответствует принципу демократизма, если оно осуществляется в рамках институтов прямого народовластия: реализация нормотворческих инициатив граждан, проведение референдумов по принятию, изменению, отмене нормативных актов. Однако это невозможно по вполне понятным объективным причинам: сложность ряда вопросов, подлежащих правовому регулированию; потребность в обладании специальными юридическими знаниями по осуществлению нормотворчества; необходимость осуществлять нормотворческую деятельность постоянно и ежедневно и др.

Прямая демократия может функционировать «продуктивно лишь в локально-территориальных пространствах (Афины – классический пример)» [9, с.136]. Поэтому главную роль в нормотворчестве занимают публичные органы, создаваемые для осуществления власти на постоянной и квалифицированной основе. И в данном случае вопрос демократизма нормотворчества становится одним целым с важнейшей конституционно-правовой проблемой – представительство.

Демократизм нормотворчества публичных органов власти напрямую зависит от форм и способов реализации представительства народа, т.е. от таких переменных представительной демократии, как модель органов власти, порядок их формирования, срок полномочий и возможность досрочного прекращения, взаимоотношения с народом и другими государственными органами [1, с.22]. Все иные элементы демократизма нормотворчества (институт нормотворческих инициатив граждан, публичное обсуждение проектов нормативных актов, альтернативность концепций и проектов нормативных актов) имеют второстепенное и зависимое значение от демократизма реализованной модели представительства.

Проблеме демократии посвящена не одна научная работа, и она выходит за предмет нашего исследования. Однако придание главенствующего положения

идеи представительства в реализации принципа демократизма не отменяет значения иных элементов демократизма нормотворчества: публичное обсуждение проектов нормативных актов, институт нормотворческих инициатив граждан, общественные советы при нормотворческих органах и др.

Поэтому рассмотрим такой элемент принципа демократизма в нормотворчестве, как альтернативность концепций и проектов нормативных актов, что позволит показать влияние института представительства на демократичность в нормотворчестве. Логично будет представить этот вопрос на примере законодательного процесса, поскольку именно законы играют центральную роль в регулировании общественных отношений.

В соответствии с ч.1 ст.99 Конституции, право законодательной инициативы принадлежит: Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Практика законодательного процесса в Республике Беларусь свидетельствует о том, что доминирующим субъектом права законодательной инициативы является Правительство, поскольку порядка 90% законопроектов направляется в Парламент Советом Министров. Президент вносит 8-10% проектов законов, как правило, по вопросам, затрагивающим систему высших органов государственной власти (например, Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» 2000 г.) или касающихся экономики. На долю депутатов Палаты представителей, Совета Республики приходится не более 1-2% проектов законов [7, с.284].

Гражданами в Парламент не было внесено ни одного законопроекта, что является следствием, как низкой политической активности белорусского населения, так и ряда административных и юридических преград для этого, частью которых является Закон Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» со своей усложненной процедурой: короткий срок в один месяц, предоставленный инициативной группе для сбора подписей граждан; предварительная подготовка законопроекта и проведение его экспертизы в Министерстве юстиции.

В силу этого законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчиненные учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов также следует выделить Национальный центр законодательства и правовых исследований, который является научно-практическим государственным учреждением, подчиненным Президенту, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь. Законопроекты, разработанные данным государственным учреждением, вносятся в Парламент Правительством или Президентом.

Подобное положение дел с высокой долей законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, так как разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ре-

сурсов, которые у исполнительной власти есть. Ведущая роль органов исполнительной власти, в качестве разработчика законопроектов, типична для развитых демократических государств.

Однако складывается ситуация, при которой разработкой законопроектов занимаются исполнительные органы, которые, как показывает практика, склонны противопоставлять себя обществу и человеку, преследовать свои корпоративные и личные интересы, вплоть до организации авторитарных режимов. Ведь именно по этой причине существует концепция разделения властей, а в юридической доктрине исследуется проблема «согласования и противоборства интересов в праве» [10, с.92].

Велика вероятность, что при разработке законопроекта исполнительными органами, в сфере деятельности которых будет реализовываться закон, в случае коллизии прав, свобод человека и интереса системы государственной службы, предпочтение будет отдано последнему. Как собственно и вся концепция законопроекта будет строиться с позиций субъекта исполнительной власти (чрезмерная и детальная регламентация общественных отношений, превалирование разрешительной процедуры над заявительной, сохранение и расширение аппарата государственного управления и т.п.). Разумеется, на страже интересов личности и общества находится Парламент, рассматривающий и принимающий законы. Однако при превалировании законопроектов, разработанных органами исполнительной власти, их «мировоззрение» по правовому регулированию общественных отношений будет основой для всего массива нормативных актов.

Именно по этой причине видится необходимым развитие института альтернативных проектов нормативных актов, а не использования существующей системы запросов и консультаций исполнительных органов по отдельным вопросам разработки проектов. Поскольку только в таком случае удастся достигнуть многообразия концепций, а значит и вероятности выбора наиболее оптимальной модели правового регулирования, отражения интересов граждан в нормативных актах.

В этой связи представляется возможным нормативно установить обязанность нормотворческих органов при работе с наиболее важными и сложными вопросами правового регулирования инициировать разработку альтернативных проектов нормативных актов. Координатором такой деятельности может быть Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Подобные положения могут быть включены в Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Одним из действенных механизмов по обеспечению альтернативности проектов нормативных актов может быть учреждение системы специальных грантов. На получение которых могли бы претендовать общественные и научные организации, учреждения образования, временные научные коллективы, физические лица. При этом дополнительным механизмом стимулирования здесь могло бы стать правило выделения доли из средств, которые были сэкономлены за счет реализации положений альтернативного проекта. Подобное правило мог-

ло бы быть применимо к нормотворческим инициативам, воплощение которых можно было бы прямо связать с экономией государственных средств.

**Список использованных источников:**

1. Авакьян, С. А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – №11. – С. 20–30.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Курак, А. И. О понятиях «референдум», «народный опрос», «народное обсуждение», «народное голосование», «плебисцит» (теоретико-прикладные аспекты) / А.И. Курак // Право.by. – 2013. – № 5. – С. 45–50.
4. Нормография: теория и методология нормотворчества: научно-методическое и учебное пособие / Ю.Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М. : Академический Проект, 2007. – 480 с.
5. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З : в ред. от 7 июля 2009 г. № 31-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах. / С. Н. Бабурин [и др.] ; под ред. М. Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2010. – Т. 2. – 816 с.
7. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
8. Проект закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2016004024>. – Дата доступа: 10.04.2017.
9. Пугачев, А. Н. Представительные учреждения в конституционном процессе / А. Н. Пугачев // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д, Экон. и юрид. науки. – 2013. – № 14. – С. 136–145.
10. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2008. – 400 с.